

BAB III

TINJAUAN TEORITIS

A. Sejarah Pemerintahan Desa

1. Pemerintahan Desa Menurut UU No. 5 Tahun 1979

Dalam pasal 18 undang-undang dasar 1945 dikatakan bahwa “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”¹.

Penjelasan pasal 18, Bab VI UUD 1945 menerangkan bahwa karena Negara Indonesia adalah suatu negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk negara. Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi juga dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan. Maksudnya adalah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh

¹ C. S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), Cet. Ke-2, h. 2

mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri².

Sebagai konsekuensi dari pasal 18 UUD 1945 yang kemudian diperjelas dalam garis-garis besar haluan negara, pemerintah diwajibkan melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Tetapi disamping asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi undang-undang ini juga memberikan dasar-dasar bagi penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan³.

Kadaan pemerintahan desa sekarang ini adalah sebagai warisan dari undang-undang lama yang pernah ada untuk mengatur desa, yaitu IGO yang berlaku di Jawa dan Madura. Peraturan Perundang-Undangan tersebut tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh kearah kemajuan yang dinamis.

Sejarah perjalanan tata pemerintahan daerah/desa selama ini berubah-ubah seiring dengan dinamika kondisi dan situasi politik nasional. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 kurang memberikan kebebasan daerah/desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kenyataannya dengan berbagai

² C. S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), Ed. Revisi, Cet. Ke-3, h. 141

³ HAW Wijaya, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), Ed. 1, Cet. ke- 3, h. 14

Undang-Undang pemerintahan, desa diperlemah karena diambil beberapa penghasilannya dan hak ulayahnya⁴.

Undang-Undang tentang pemerintahan desa ternyata melemahkan atau menghapuskan banyak unsur-unsur demokrasi demi keseragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa. Demokrasi tidak lebih hanya sekedar masih menjadi impian dan slogan dalam retorika untuk pelipurlara.

Masyarakat desa tidak hanya dapat memberdayakan dirinya dan bahkan semakin lama semakin lemah dan tidak berdaya. Keadaan seperti ini tidak dapat dibiarkan begitu saja. Roda berputar, zaman berubah, orde baru berlalu, era reformasi bergulir, aspirasi masyarakatpun mengalir. Untuk menyongsong kehidupan yang lebih baik dan yang dilandasi demokrasi, perlu disusun dan diatur kembali kehidupan tata pemerintahan daerah/desa sesuai dengan tuntutan zaman dan aspirasi masyarakat. Untuk itu, perlu ditinjau ulang kelemahan dan kelebihan terhadap undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah/desa selama ini sesuai dengan tuntutan reformasi⁵.

Menurut asal usulnya, daerah adalah suatu *locale rechtsgemeenschappen* maka jadi otonom. Desa secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 bukan daerah otonom dan bukan pula daerah administratif.

43-45 ⁴ Widjaja. AW, *Kepemimpinan Pemerintahan daerah*, Bahan Kuliah, Palembang 2001, h.

⁵ *Ibid*

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 mengarahkan kepada penyeragaman yaitu pemerintahan desa yang diseragamkan. Penyeragaman ini dimaksudkan untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, menyelenggarakan administrasi desa yang lebih efektif dan efisien serta memberikan dorongan perkembangan dan pembangunan masyarakat desa⁶.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 pasal 1 huruf a yang dimaksud dengan desa adalah:

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁷.

2. Pemerintahan Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999

Menurut undang-undang nomor 22 tahun 1999 pasal 1 huruf o tentang pemerintahan desa menyebutkan:

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten⁸.

Penamaan/istilah Desa, disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti marga, nagari, kampong, desa, dusun dan sebagainya dan susunan asli tersebut bersifat istimewa. Otonomi Desa

⁶ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), h. 7-9

⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 *Tentang Pemerintahan Desa* Pasal 1 huruf a

⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 *Tentang Pemerintahan Desa* Pasal 1 huruf o

diakui secara real/nyata sehingga menjadi daerah yang bersifat istimewa dan mandiri, memiliki identitas sendiri, desa bukan merupakan unsur pelaksana administrasi kabupaten atau kecamatan.

Pengaturan mengenai pemerintahan desa telah terjadi pergeseran kewenangan sehingga pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak lagi campur tangan secara langsung tetapi bersifat fasilitator yang memberikan pedoman, arahan, bimbingan, pelatihan dan termasuk pengawasan representatif terhadap Peraturan Desa dan APBD⁹.

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada badan perwakilan desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada bupati.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan badan perwakilan desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

⁹ H.AW. Widjaja, *Op. Cit*, h. 26

Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah daerah, pendapatan yang lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menegaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya.

Landasan pemikiran dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 telah ditetapkan empat peraturan menteri dalam negeri mengenai pengaturan desa dan kelurahan. Pengaturan ini sebagai pedoman bagi pemerintahan kabupaten, kota dan DPRD dalam menyusun peraturan daerah (PERDA) kabupaten dan kota mengenai Desa dan Kelurahan. Pengaturan ini merupakan satu kesatuan dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa.

Keempat peraturan menteri dalam negeri tersebut adalah:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Instruksi Menteri Dalam Negara Mengenai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.
- b. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 63 Tahun 1999 Tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penyesuaian Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Kelurahan.

- c. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.
- d. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Pembentukan Kelurahan¹⁰.

3. Pemerintahan Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2008

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah/desa. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*mede bewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia¹¹.

¹⁰ H.AW. Widjaja, *Op. Cit*, h. 17-18

¹¹ H.AW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU.No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h. 36-37

Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan atau pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam kenyataannya, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, perlu diganti (direvisi) , maka kemudian muncullah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan terhadap desa diluar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri¹².

Revisi undang-undang nomor 32 tahun 2004 dengan undang-undang nomor 12 tahun 2008 khususnya hanyalah berrkaitan dengan

¹² *Ibid*

diakomodasinya calon indenpenden dalam pemilihan kepala daerah langsung (pilkada) merupakan langkah baru dalam mewujudkan demokratisasi. Ketentuan ini merupakan perombakan besar, karena sebelumnya keberadaan calon kepala daerah (Gubernur, Walikota/Bupati) hanya boleh melalui kendaraan partai politik¹³.

Desa menurut undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah menyebutkan:

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁴.

4. Pemerintahan Desa Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “zelfbesturende landschappen” dan “volksgemeenschappen”, seperti desa di Jawa dan di Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli

¹³ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), Ed. 1, Cet. Ke-1, h.279

¹⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Otonomi Daerah* pasal 1 huruf L

dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa¹⁵.

Sejarah mengenai pengaturan desa telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang desa, yaitu, UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja, UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai desa tersebut belum dapat memadai segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa yang hingga kini sudah berjumlah 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman , terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁵ Focus Media, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, (Bandung: 2014), h. 68

Undang-Undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan¹⁶.

Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa ini menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan Pancasila. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika.

Undang-Undang ini mengatur materi mengenai Asas Pengaturan, Kedudukan dan Jenis Desa, Penataan Desa, Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa, Peraturan Desa, Keuangan Desa dan Aset Desa, Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Pedesaan, Badan Usaha Milik Desa, Kerja Sama Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, serta Pembinaan dan Pengawasan. Selain itu Undang-Undang ini juga mengatur dengan ketentuan khusus yang hanya berlaku untuk Desa Adat sebagaimana diatur dalam Bab XIII¹⁷.

¹⁶ *Ibid*, h. 70

¹⁷ *Ibid*, h.75-76

B. Pengertian dan Dasar Hukum Otonomi Desa

Perkataan *otonomi* atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti hukum atau aturan. Dalam konsep etimologis ini, beberapa penulis memberikan pengertian tentang otonomi. Otonomi diartikan sebagai *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri, perundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri¹⁸.

Koesoemahatmadja mengemukakan bahwa menurut perkembangan sejarahnya di Indonesia, otonomi selain mengandung arti “perundangan”, juga mengandung pengertian “pemerintahan” (*bestuur*), Sugeng Istanto menyatakan bahwa otonomi diartikan sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, Ateng Syafruddin mengemukakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan¹⁹.

Desa menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo adalah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Istilah desa menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam makna hukum tata Negara, tidaklah dipakai untuk mewujudkan bahwa terdapat keseragaman, atau kesatuan pendapat, bahwa pengertian desa di Jawa dan Madura dalam sama dengan luar

¹⁸ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), Ed. 1, Cet. Ke-3, h.7

¹⁹ *Ibid*

Jawa dan Madura. Istilah desa dipakai karena untuk kesatuan masyarakat yang terendah istilah desa telah menjadi istilah umum²⁰.

Dalam pasal 1 huruf L undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa berdasarkan Undang-Undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat²¹.

Undang-Undang terbaru Tentang Desa yaitu UU No. 6 Tahun 2014.

Dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 1 angka 1-2 menyebutkan:

Pasal 1 angka 1

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Op.cit*, h.276

²¹ HAW Widjaja, *Op.Cit* h. 148

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 2

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun kewenangan Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang

Desa Bab IV pasal 18-22 tentang kewenangan Desa menyebut:

Pasal 18

Kewenangan Desa meliputi kewenangan dibidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemeberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Pasal 19

Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa.

Pasal 21

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.

Pasal 22

- (1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepala Desa meliputi Penyelenggaraan Pemerintah Desa, Pelaksanan Pembangunan

Desa, Pembinaan kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

(2) Penugasan Sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang relatif mandiri. Hal ini antara lain di tunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkrit²². Otonomi desa adalah :

1. Tumbuhnya di dalam masyarakat,
2. Diperoleh secara tradisional,
3. Bersumber dari hukum adat²³.

Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintahan. Sebaliknya pemerintahan berkewajiban menghormati otonomi yang asli yang dimiliki oleh desa tersebut²⁴.

Otonomi daerah adalah dimaksudkan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat lebih diterima dan produktif dalam memenuhi kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat akar rumput.

²² H.AW Widjaja, *Op.Cit*, h. 4

²³ H.AW Widjaja, *Op Cit*, h. 19

²⁴ H.AW. Widjaja. *Op.Cit*. h. 165

Otonomi dianggap jauh lebih demokratis dibanding sistem yang terpusat, bahkan lebih menjamin adanya pluralitas (tidak menggunakan pendekatan yang seragam seperti pada masa orde baru), karena menghindari dominasi suatu kekuasaan berdasarkan budaya atau agama atau kepercayaan/ideologi tertentu. Dengan otonomi maka daerah diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk mengembangkan kebijakan sendiri sesuai dengan kebutuhannya²⁵.

C. Penyelenggaraan Otonomi Daerah/Desa

Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah demokratisasi dan keadilan, memerhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, kesesuaian hubungan pusat dan daerah, meningkatkan kemandirian daerah dengan meletakkan otonomi daerah yang luas dan utuh pada kabupaten/kota. Kebijaksanaan terbatas pada daerah provinsi serta desa ditempatkan pada pengakuan otonomi asli²⁶.

Dalam rangka pemberdayaan pemerintahan desa, maka diharapkan dapat terwujud kondisi pemerintahan desa yang kuat dan mandiri. Guna mewujudkan pemberdayaan pemerintahan desa tersebut, maka perlu dikembangkan agar mencapai kondisi desa yang kuat dan mandiri dengan cara:

1. Penataan dan pengembangan desa, kerja sama antara lembaga desa dan lembaga adat

²⁵ <http://otonomi-daerah-dalam-konteks-pengelolaan-sumber-daya-alam-dan-lingkungan-hidup/otda1.htm>.10/05/2013.15:38

²⁶ Widjaja. AW, *Pemberdayaan Pemerintahan Desa*, (Palembang: 2003), h. 1-2

2. Penataan dan pengembangan lembaga pemerintahan desa
3. Peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan desa
4. Penataan dan pengembangan pendapatan kekayaan daerah dan keuangan desa
5. Meningkatkan ketahanan masyarakat
6. Pemantapan nilai-nilai sosial budaya setempat (adat yang bersifat lokalitas)
7. Pengembangan usaha ekonomi masyarakat
8. Peningkatan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan
9. Peningkatan pemanfaatan teknologi tepat guna sesuai kebutuhan masyarakat²⁷.

Sesungguhnya perjalanan reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan pergeseran-pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mendirikan daerah dan pemberdayaan masyarakat, seperti halnya dalam masalah kewenangan, kelembagaan, penataan personil, pembinaan dan pengawasan serta pemilahan perangkat daerah²⁸.

D. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM)

Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, dan peran serta aktif

²⁷ *Ibid*

²⁸ _____, *Op.Cit*, h. 8-14

masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi dilapisan bawah, tetapi juga mendorong oto-aktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri²⁹.

Kebijakan pemerintah mengenai pemberdayaan masyarakat secara tegas dirumuskan dalam TAP MPR NO.IV/MPR/1999 Tentang GBHN dan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Desa. UU No. 22 Tahun 1999 secara eksplisit mengatur ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan. Dalam penjelasan pasal 108 dinyatakan bahwa di Desa dengan dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Lembaga yang dimaksud merupakan mitra pemerintah desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa³⁰.

Peranan masyarakat dan swasta dalam pembangunan daerah akan semakin besar dan menentukan. Perlu kita sadari tanpa meningkatkan partisipasi masyarakat dan swasta, otonomi akan kehilangan makna dasarnya. Melalui otonomi, pemerintah daerah mempunyai peluang yang lebih besar untuk mendorong dan memberi motivasi membangun daerah yang kondusif, sehingga akan munculnya kreasi dan daya inovasi masyarakat yang dapat bersaing dengan daerah lain. Disamping itu daerah dapat membangun “pusat pertumbuhan daerah”, mengingat daerah lebih akrab dengan masyarakat dan lingkungannya.

²⁹ J. Kaloh, *Op.Cit*, h. 57

³⁰ <http://lembaga-pemberdayaan-masyarakat-maleber-just/anotherwordpress.com>.
weblog, 30 january 2014, 22:09

Pemberdayaan adalah pemberian wewenang, pendelegasian wewenang atau pemberian otonomi ke jajaran bawah. Inti dari pemberdayaan upaya membangkitkan segala kemampuan yang ada untuk mencapai tujuan. Pencapaian tujuan melalui pertumbuhan motivasi, inisiatif, kreatif, serta penghargaan dan pengakuan bagi mereka yang berprestasi. Pemberdayaan tersebut, agar daerah semakin mampu dan memberikan kesempatan kepada masyarakatnya untuk menunjukkan ciri sebagai masyarakat yang membangun³¹.

Lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM) adalah lembaga kemasyarakatan yang tumbuh dari, oleh dan untuk masyarakat merupakan wahana partisipasi dan aspirasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat³².

Adapun struktur lembaga pemberdayaan masyarakat di tingkat desa adalah sebagai berikut:

1. Ketua dan wakil ketua
2. Sekretaris dan wakil sekretaris
3. Bendahara dan wakil bendahara
4. Seksi agama
5. Seksi organisasi dan kemitraan
6. Seksi kamtramtib
7. Seksi pendidikan dan keterampilan
8. Seksi pembangunan dan lingkungan hidup

³¹ H. AW. Widjaja, *Op.Cit*, h.77

³² *Op.cit*, http://lembaga-pemberdayaan-masyarakat-maleber-just/:another_wordpress.com. weblog, 30 january 2014, 22:09

9. Seksi pemberdayaan otonomi kerakyatan
10. Seksi pemuda, olahraga dan seni budaya
11. Seksi kesehatan dan kependudukan
12. Seksi pemberdayaan perempuan
13. Seksi kesejahteraan masyarakat³³

Kelembagaan organisasi pemerintah baik dipusat maupun di daerah sekarang ini menurut saya belum pernah secara serius di analisis efektivitas dan ketepatan eksistensinya. Jumlah lembaga organisasi pemerintah terlalu banyak dan banyak juga yang double fungsi (*doublurus*)³⁴

³³ *Ibid*

³⁴ Miftah Thoha, *disampaikan dalam seminar di Universitas Widjaja Putra di Jember Tanggal 29 January 2007*, h. 87